

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

Politik luar negeri bebas aktif pertama kali dicetuskan oleh Moh. Hatta pada tanggal 2 September 1948 di depan kelompok kerja KNIP. Dalam pidatonya Hatta mengemukakan bahwa Indonesia tidak perlu memilih pro-Amerika atau pro-Soviet, sehingga Indonesia tidak menjadi objek dalam perjuangan politik internasional. Indonesia harus menjadi subjek yang memiliki hak untuk menentukan pilihannya sendiri. Selanjutnya pada tanggal 16 September 1948, Hatta mengemukakan bahwa politik luar negeri Indonesia harus ditentukan oleh kepentingan negara yang dijalankan sesuai dengan situasi dan kenyataan yang sedang dihadapi (Suryadinata, 1998, hlm. 32-33).

Ada beberapa tokoh yang mengemukakan pendapatnya mengenai konsep politik bebas aktif. Di antaranya ada Mochtar Kusumaatmadja yang berpendapat bahwa arti kata “Bebas” dalam konsep politik bebas aktif adalah bahwa Indonesia tidak memihak pada kekuatan-kekuatan yang pada dasarnya tidak sesuai dengan kepribadian bangsa sebagaimana dicerminkan dalam Pancasila. Sedangkan arti kata “Aktif” adalah dalam menjalankan kebijaksanaan luar negerinya, Indonesia tidak bersikap pasif-reaktif atas kejadian yang terjadi di dunia internasional, melainkan bersifat aktif. Atas dasar politik luar negeri yang bebas aktif itu, Indonesia mendudukan dirinya sebagai subjek dalam hubungan luar negerinya dan tidak sebagai objek, sehingga Indonesia tidak dapat dikendalikan oleh haluan politik negara lain yang berdasarkan pada kepentingan-kepentingan nasional negara lain itu sendiri (Kusumaatmadja, 1983b, hlm. 7).

Tokoh lain yang memberikan pandangannya tentang politik bebas aktif adalah Adam Malik. Berikut pandangan Adam Malik mengenai konsep politik bebas aktif :

“Bebas” dimaksudkan bahwa Indonesia mempunyai jalan atau pendirian sendiri dalam menghadapi persoalan-persoalan internasional, dan dengan “aktif” dimaksudkan bahwa Indonesia akan berusaha dengan sekuat-kuatnya untuk memelihara perdamaian dan berusaha pula meredakan pertentangan

dunia, bersama-sama dengan negara lain. Jadi sama sekali tidaklah sama artinya dengan politik “netral”, sebab netral pada dasarnya mengandung unsur ke-pasif-an (Malik, 1979c, hlm. 90).

Berbicara mengenai perkembangan politik luar negeri Indonesia memang menarik untuk dikaji. Pengalaman dalam mencapai kemerdekaan meninggalkan suatu warisan yang unik pada politik luar negeri Indonesia. Pada periode Agustus 1945 sampai Desember 1949 melahirkan suatu wawasan mengenai lingkungan internasional (Leifer, 1989, hlm. 1). Pada masa revolusi tahun 1945-1949, pemerintah Republik Indonesia menggunakan diplomasi untuk memantapkan kemerdekaan Indonesia dari Belanda. Sehingga politik luar negeri pada periode ini digunakan untuk memantapkan tujuan dalam memperoleh kedaulatan. Pada periode revolusi benih-benih politik luar negeri mulai ditaburkan. Fokus utama pada periode revolusi adalah upaya-upaya Indonesia dalam memperoleh pengakuan dari pihak Belanda. Indonesia melakukan usaha-usaha untuk berdiplomasi dengan Belanda melakukan beberapa perundingan selama periode revolusi diantaranya perjanjian Linggarjati pada 1 November 1946, perjanjian Renville pada tahun 1948 dan Konferensi Meja Bundar pada tahun 1949. Kedaulatan politik secara resmi diberikan kepada Indonesia pada bulan Desember 1949 (Suryadinata, 2008, hlm. 33-34).

Memasuki periode demokrasi parlementer (1950-1958), partai politik menjadi aktor utama dan juga perumus politik luar negeri Indonesia. Kabinet pertama pada masa demokrasi parlementer dipimpin oleh Moh Hatta (Desember 1949-September 1950) dianggap sebagai arsitek utama politik luar negeri Indonesia. Di bawah kepemimpinan Moh Hatta politik luar negeri bebas aktif dicetuskan pada 1948. Secara garis besar dapat dikatakan bahwa politik luar negeri bebas aktif ini bermakna menjalin hubungan persahabatan dengan Blok Barat dan Blok Timur demi kepentingan nasional. Setelah kabinet Hatta, kabinet-kabinet Indonesia selanjutnya yaitu Natsir (September 1950-April 1951), dan kabinet Sukiman (April 1951-April 1952) didominasi oleh partai Masyumi. Kebijakan non-blok Indonesia secara bertahap berubah dan mulai condong ke Barat. Kemudian, kabinet Sukiman digantikan oleh kabinet Ali Sastroamidjodjo (Juli 1953-Agustus 1955, Maret 1956-April 1957). Kedekatan Ali

Sastroamidjodjo dengan Soekarno membuatnya menjadi seorang yang sangat anti kolonialis dan anti imperialis. Sehingga politik luar negeri Indonesia secara mendasar menjadi sangat nasionalistik. Sejak tahun 1957, politik luar negeri Indonesia berubah haluan ke arah kiri. Hal ini dipicu oleh PKI yang tumbuh semakin kuat di Indonesia. Pada demokrasi parlementer ini militer dan presiden Soekarno berada di luar sistem parlementer. Soekarno pada saat itu berusaha merangkul PKI untuk masuk ke dalam pemerintahan (Suryadinata, 2008, hlm. 36-37).

Pada periode demokrasi terpimpin (1959-1965), politik luar negeri Indonesia lebih militan anti kolonial dan anti Barat. Di akhir periode ini Indonesia secara tidak resmi bersekutu dengan negara-negara komunis dan sosialis. Dalam rangka mempersatukan bangsa, Soekarno melancarkan politik luar negeri yang militan dengan tujuan membebaskan Irian Barat. Selain itu Soekarno juga membagi dunia menjadi Nefos (*New Emerging Forces*) dan Oldefos (*Old Established Forces*). Pada masa demokrasi terpimpin juga Soekarno mengeluarkan kebijakan kampanye untuk mencegah pembentukan Federasi Malaysia pada tahun 1963. Kebijakan ini merupakan awal konfrontasi Indonesia-Malaysia. Soekarno menaruh curiga atas kehadiran kekuatan militer asing di Asia Tenggara. Kebijakan Indonesia ini dinilai agresif oleh Amerika Serikat. Sehingga negara itu menginginkan Soekarno untuk meninggalkan politik luar negerinya yang agresif dengan imbalan Amerika Serikat akan memberikan bantuan. Namun Soekarno menolak hal tersebut yang berakibat pada memanasnya hubungan Jakarta-Washington. Indonesia menjadi lebih berorientasi ke Blok Timur dan keluar dari keanggotaan PBB pada tahun 1965. Keluarnya Indonesia dari PBB ini sebagai wujud protes menentang masuknya Malaysia di Dewan Keamanan sebagai anggota tidak tetap (Suryadinata, 1998, hlm. 38-41).

Memasuki era Orde Baru, terjadi perubahan politik yang diperkenalkan Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto menyangkut pengurangan pluralisme dalam sistem, sehingga pada dasarnya politik luar negeri pada masa Orde Baru tidak menampilkan unsur-unsur yang baru. Angkatan Darat mengemban puncak politik republik telah menduduki puncak politik republik dan menjadi faktor utama sejak revolusi nasional. Seperti halnya Soekarno, Soeharto

pun menggunakan struktur konstitusi yang sama dengan Soekarno. Kekuasaan yang dijalankan Soeharto berdasarkan konstitusi yang ditegaskan sebagai sumber keabsahan politik. Hal ini dikarenakan UUD 1945 sejalan dengan tujuan politik Soeharto dan juga karena persepsinya mengenai kebutuhan utama negara Indonesia. Dalam prinsip kebijaksanaan politik luar negeri Indonesia pada masa Orde Baru, sebenarnya hanya menyatakan kembali hal yang sama. Perbedaannya dengan Orde Lama lebih pada perubahan dalam gaya daripada perbedaan prinsip seperti yang dikemukakan oleh mantan Wakil Presiden Mohammad Hatta. Retorika Soekarno ditinggalkan dan keanggotaan dalam poros anti-imperialisme dilepaskan (Leifer, 1989, hlm. 161-162).

Pada 5 Juli 1966 secara resmi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengumumkan perubahan tujuan-tujuan kebijaksanaan politik luar negeri Indonesia yang di dalamnya tidak lagi terkandung semua keterkaitan dengan wawasan internasional Soekarno. Kebijakan luar negeri sepenuhnya didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945, cirinya adalah sebagai berikut :

Bebas dan aktif, menentang imperialisme dan kolonialisme dalam segala bentuk manifestasinya, dan ikut melaksanakan peranan dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial (Leifer, 1989, hlm. 167).

Landasan ideal politik luar negeri Indonesia adalah Pancasila. Sedangkan landasan strukturalnya UUD 1945 terutama pada alinea pertama dan ke empat. Dari alinea pertama dapat disimpulkan bahwa Indonesia wajib membantu bangsa-bangsa lain yang masih dijajah oleh bangsa asing. Selanjutnya pada alinea ke empat Indonesia perlu aktif di dalam perjuangan bangsa-bangsa di dunia untuk penyusunan suatu tertib dunia baru yang lebih adil (Prawirasaputra, 1984, hlm. 25-29). Landasan operasional politik luar negeri Indonesia terdapat dalam GBHN (Garis Besar Haluan Negara), Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 yang menyebutkan :

- a. Pelaksanaan politik luar negeri yang bebas aktif diabdikan kepada kepentingan nasional, terutama untuk kepentingan pembangunan di segala bidang.
- b. Meneruskan usaha-usaha pemantapan stabilitas dan kerjasama di wilayah Asia Tenggara dan Pasifik Barat Daya, khususnya dalam lingkungan

ASEAN, dalam rangka mempertinggi tingkat ketahanan nasional untuk mencapai ketahanan regional.

- c. Meningkatkan peran Indonesia di dunia internasional dalam rangka membina dan meningkatkan persahabatan dan kerjasama yang saling bermanfaat antara bangsa-bangsa.
- d. Memperkokoh kesetiakawanan, persatuan, dan kerjasama ekonomi di antara negara-negara yang sedang membangun lainnya untuk mempercepat terwujudnya tata ekonomi dunia baru.
- e. Meningkatkan kerjasama antar negara untuk menggalang perdamaian dan ketertiban dunia demi kesejahteraan umat manusia berdasarkan kemerdekaan dan keadilan sosial (Prawirasaputra, 1984, hlm. 30-31).

Pada dasarnya, politik luar negeri yang dijalankan selama Orde Baru bertujuan untuk kepentingan bangsa melalui pembangunan. Upaya-upaya yang ditempuh oleh pemerintah pada saat itu misalnya Indonesia kembali menjadi anggota PBB, penyelesaian konfrontasi Indonesia Malaysia dapat diakhiri, kerjasama regional (ASEAN) terbentuk dan semakin berkembang, dan hubungan dengan dunia internasional diperkuat. Sehingga berhasil mendapatkan kredit secara teratur demi pembangunan (Widjaja, 1986, hlm. 17). Indonesia berhasil memperoleh persetujuan dari dunia barat dan dunia sosialis untuk penangguhan pembayaran hutang untuk waktu yang cukup panjang. Sedangkan pinjaman-pinjaman baru diperoleh melalui suatu konsorsium yang terdiri dari negara-negara maju dan dana moneter internasional. Negara-negara tersebut tersebut tergabung dalam IGGI (*Inter-governmental Group on Indonesia*) yang terdiri dari Amerika Serikat, Australia, Belanda, Denmark, Belgia, Inggris, Italia, Jepang, Jerman Barat, Kanada, Perancis, Selandia Baru dan Swiss (Malik, 1979c, hlm. 53). Usaha pemerintah untuk memfokuskan pencarian sumber bantuan dapat dikategorikan sebagai *low profile*, suatu politik luar negeri yang berorientasi pada pembangunan dan kesejahteraan rakyat (Bandoro, 1994, hlm. 1).

Politik luar negeri Indonesia yang *low profile* ini terutama dijalankan pada masa awal pemerintahan Orde Baru. Orientasi politik Indonesia yang *low profile* ini disampaikan oleh Adam Malik. Pada saat pelantikan menjadi Menteri Luar Negeri untuk pertama kalinya pada 28 Maret 1966. Hal ini dilakukan karena

situasi Indonesia yang mengalami krisis ekonomi di akhir pemerintahan Soekarno. Penyelamatan perekonomian terutama dilakukan untuk memberantas inflasi, penyelamatan keuangan negara dan pengamanan kebutuhan pokok rakyat (Poesponegoro dan Notosusanto, 1993, hlm. 430). Dalam melakukan upaya-upaya stabilisasi ekonomi tersebut Indonesia membutuhkan kerjasama dengan negara lain, terutama untuk peminjaman modal dan penangguhan hutang. Maka ketika Adam Malik menjabat sebagai Menteri Luar Negeri, ia menyatakan akan membuka hubungan seluas mungkin dengan dunia internasional. Pernyataan lebih tegas mengenai arah baru dalam politik luar negeri Indonesia pun disampaikan oleh Soeharto pada 31 Desember 1966. Konsekuensi dari perubahan yang dilakukan Indonesia sendiri adalah harus menjalankan diplomasi yang bertujuan untuk memulihkan perekonomian dalam negeri. “Diplomasi Pembangunan” suatu istilah yang dipakai untuk menunjukkan *low policy* dari politik luar negeri Indonesia pada tahun-tahun pertama pemerintahan Orde Baru (Bandoro, 1994, hlm. 2).

Ketika Adam Malik menjabat Menteri Luar Negeri memiliki beberapa tugas menyelesaikan konfrontasi Indonesia dengan Malaysia dengan jalan damai. Pada saat menghadiri pertemuan rahasia dengan Menteri Luar Negeri Filipina Narciso Ramos dan Ghazalie Shafie selaku Kepala Tetap Kementerian Luar Negeri Malaysia menyampaikan bahwa kesejahteraan masyarakat dan stabilitas ekonomi yang mendasar tidak akan sesuai dengan terus berlangsungnya kebijaksanaan konfrontasi. Selanjutnya, ia bertemu dengan wakil Perdana Menteri Malaysia, Tun Abdul Razak di Bangkok untuk berunding mengenai wilayah Sabah dan Serawak. Akhirnya, pada 1 Juni 1966 terjalin Persetujuan Bangkok yang merupakan tahap pertama dalam mengakhiri konfrontasi. Lalu pada 11 Agustus 1966 Adam Malik dan Tun Abdul Razak menandatangani normalisasi hubungan Indonesia-Malaysia di Jakarta (Leifer, 1989, hlm. 157).

Sejak tahun 1967, pelaksanaan politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif telah diterapkan secara konkret dalam menanggapi masalah-masalah internasional yang timbul. Menteri Luar Negeri Adam Malik menyatakan bahwa kebijakan pemerintah dituntut untuk mengikuti perkembangan dunia internasional. Hal ini mendapatkan tanggapan yang baik dari dunia internasional.

Tanggapan baik diperlihatkan dengan Blok Barat dan Blok Timur mengabulkan penangguhan pembayaran hutang Indonesia. Blok Barat bahkan bersedia memberikan bantuan baru guna membangun perekonomian di Indonesia. Sedangkan Blok Timur tidak memberikan bantuan baru (kecuali dari Yugoslavia), karena pemberian kredit baru ini tidak dimungkinkan sehubungan dengan adanya penumpasan G30S (Poesponegoro dan Notosusanto, 2008, hlm.611-612).

Selama masa pemerintahan Orde Baru, Indonesia memang banyak menerima bantuan dari Barat, tetapi Adam Malik selaku Menteri Luar Negeri Indonesia tetap menjalankan politik luar negeri bebas aktif. Sehingga Indonesia pada waktu itu menerima bantuan-bantuan dari negara manapun yang tidak mengikat. Bukti dari kebijakan Adam Malik ini adalah sikap Adam Malik pada bulan Juni 1974 mengunjungi Uni Soviet dan dua negara di Eropa Timur yakni Yugoslavia dan Romania (Panitia Penulisan Buku Sejarah Diplomasi RI, 2005, hlm. 1023).

Setelah Adam Malik meninggalkan jabatan sebagai Menteri Luar Negeri pada September 1977 dan menjadi Wakil Presiden Indonesia, Mochtar Kusumaatmadja menggantikan posisinya. Pada saat Mochtar Kusumaatmadja menjabat sebagai Menteri Luar Negeri ada sebuah konsep baru yang diperkenalkan Presiden Soeharto yakni Diplomasi Perjuangan. Pada pelantikan Duta Besar Indonesia tanggal 12 September 1978 Presiden Soeharto dalam pidatonya mengungkapkan bahwa diplomasi perjuangan bukan sikap yang radikal. Diplomasi perjuangan diartikan sebagai keuletan dan kelincahan dalam memperjuangkan aspirasi, cita-cita dan kepentingan nasional. Diplomasi perjuangan mengharuskan diplomat kita tidak hanya mengikatkan diri pada kebiasaan-kebiasaan resmi dan keprotokolan saja, melainkan harus dapat menemukan dan mengembangkan cara-cara lain yang efektif. Diplomasi Pembangunan ini diterapkan ketika Mochtar Kusumaatmadja menjadi Menteri Luar Negeri. Di era tahun 1980an, Soeharto mulai menempatkan ASEAN sebagai lingkaran konsentris pertama (*concentric circle*) dalam politik luar negeri. Hal ini merupakan refleksi dari keinginan Soeharto untuk memainkan peran aktif dalam masalah-masalah regional (Sabir, 1987, hlm. 229).

Pada masa Mochtar Kusumaatmadja menjabat sebagai Menteri Luar Negeri, ada beberapa isu yang hangat diperbincangkan, yakni isu mengenai Filipina dan isu Vietnam-Kamboja. Pada saat itu terdengar mengenai pangkalan militer Amerika Serikat di Filipina. Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa pangkalan militer Subic dan Clark adalah masalah dalam negeri Filipina. Ia juga mengatakan bahwa Indonesia tidak akan mendukung setiap pangkalan militer. Pemerintah Indonesia pada saat itu tidak pernah secara terbuka menyatakan bahwa mereka menginginkan pangkalan militer Amerika dipindahkan. Ketika Manila menginginkan untuk memperbarui pakta pangkalan militer dan meminta dukungan ASEAN. Di Indonesia sendiri terdapat dua pandangan mengenai hal ini. Jenderal Try Sutrisno mengatakan bahwa pangkalan militer Amerika di Filipina akan menguntungkan bagi keamanan Asia Tenggara. Sedangkan Mochtar Kusumaatmadja terus mendorong politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif dan menolak untuk membuat berbagai komitmen atas isu pangkalan. Terutama untuk kebijakan jangka panjang, Indonesia lebih memilih tidak adanya pangkalan militer Amerika di Asia Tenggara (Suryadinata, 1998, 107).

Isu kedua mengenai Vietnam-Kamboja yang cukup sensitif karena ini adalah masalah ideologi. Pandangan Indonesia terhadap tantangan yang dihadapi terutama di negara-negara ASEAN pada masa Perang Dingin melanda dunia adalah tantangan ideologi. Indonesia dan negara-negara ASEAN merupakan negara non komunis, sementara melalui kemenangan-kemenangan Vietnam Utara terhadap Vietnam Selatan pada tahun 1975 yang menyatukan kedua Vietnam di bawah komunis, serta pendudukan Vietnam atas Kamboja pada tahun 1979 praktis menandakan kemenangan komunis di kawasan Indocina (Maradona, 2009, hlm. 72). Indonesia menanggapi isu mengenai Kamboja, salah satunya pada sidang ke-41 Majelis Umum PBB tanggal 26 September 1986, Menteri Luar Negeri Indonesia Mochtar Kusumaatmadja menyatakan :

“In our view, a genuinely independent and non-aligned Kampuchea, friendly to its neighbours and posing no threat to them remains an essential pre-requisite for peace, stability and cooperation in the region”. (Maradona, 2009, hlm. 72).

Pada pandangan kami, kamboja yang independen sepenuhnya dan tidak terikat, adalah bersahabat bagi negara-negara tetangganya dan tidak memberi ancaman bagi mereka dengan menyisakan syarat-syarat nan penting bagi perdamaian, stabilitas, dan kerja sama di regionalnya.

Dalam menghadapi isu Kamboja ini Indonesia memandang bahwa kompleksnya konflik ini disebabkan oleh benturan antar kepentingan nasional masing-masing negara yang terlibat. Sehingga hal ini berakibat semakin sulitnya upaya perdamaian yang ingin dicapai. Meskipun awalnya Indonesia dekat dengan Vietnam, namun secara konsensus Indonesia tetap berpegang pada sikap ASEAN yang mengecam tindakan Vietnam untuk menduduki Kamboja. Tindakan Vietnam ini seolah-olah menjadi kepanjangan tangan dari Uni Soviet, terutama dengan sikapnya yang memberikan dukungan militer penuh terhadap Vietnam. Di sisi lain, Indonesia dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya sadar bahwa jika konflik Kamboja tidak kunjung diselesaikan maka hal ini akan mempersulit pola kerjasama di kawasan. Hal ini tentu akan berimbas pada pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial di kawasan (Maradona, 2009, hlm. 74)

Peran Mochtar Kusumaatmadja tidak hanya pada penyelesaian konflik Filipina dan konflik Vietnam-Kamboja saja. Ia juga berusaha untuk memperbaiki hubungan ekonomi Indonesia-Cina. Pada penyelenggaraan peringatan 30 Tahun Konferensi Asia Afrika Mochtar Kusumaatmadja bertemu dengan Menteri Luar Negeri Cina Wu Xiequan. Pertemuan tersebut telah menghasilkan kesepakatan bahwa Indonesia akan melakukan perdagangan langsung dengan Cina secara bertahap. Namun belum menyinggung masalah normalisasi hubungan Indonesia-Cina karena pembicaraan berfokus pada masalah hubungan dagang (Widjaja, 1986, hlm. 55-56). Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam menjalankan politik luar negeri Indonesia fokus pada kepentingan perekonomian bangsa. Meskipun hubungan normalisasi Indonesia-Cina belum dilakukan namun telah ada kemajuan yang penting bagi hubungan kedua negara, yakni kerjasama dalam bidang perdagangan.

Mochtar Kusumaatmadja pun turut aktif dalam perumusan hukum-hukum internasional. Hal ini ditunjang oleh latar belakang pendidikan sebagai profesor dalam bidang hukum. Sehingga ia aktif dalam perumusan hukum-hukum internasional. Peran Mochtar Kusumaatmadja yang paling penting adalah ia aktif sebagai pejuang konsepsi negara kepulauan. Beliau memperjuangkan konsepsi itu selama 25 tahun. Konsepsi Negara Kepulauan, *archipelagic state concept* kemudian diakui dan disahkan dalam *The United Nations Convention on the Law*

of the Sea (UNCLOS) pada tahun 1982. Mochtar Kusumaatmadja juga dikenal sebagai tokoh yang meletakkan dasar-dasar atau fondasi bagi kurikulum pendidikan hukum internasional. Selain itu, ia juga berprofesi sebagai ahli hukum internasional dan anggota dari *International law commission*, suatu badan yang berada di bawah naungan PBB yang merancang konsep-konsep baru hukum internasional (Wirajuda, H, 2009, hlm. 8-9).

Pada periode selanjutnya, Ali Alatas menggantikan Mochtar Kusumaatmadja menjadi Menteri Luar Negeri ketiga pada masa pemerintahan Soeharto. Kiprah Ali Alatas yang paling terkenal adalah usaha-usaha diplomasinya dalam mempertahankan Timor Timur. Menteri Luar Negeri Ali Alatas kerap mengibaratkan permasalahan Timor Timur seperti batu kerikil di dalam sepatu. Meskipun tidak membuat sakit, namun menghambat laju diplomatik Indonesia di pergaulan internasional. Karena sudah banyak harta dan jiwa yang dikorbankan demi kelangsungan integrasi Timor Timur dengan Indonesia (Ningsih, 2011, hlm. 54). Perjuangan diplomatik Ali Alatas dalam menghadapi masalah Timor Timur berakhir dengan keputusan B.J. Habibie yang mengeluarkan opsi merdeka untuk Timor Timur.

Berbicara mengenai kiprah Ali Alatas sebagai Menteri Luar Negeri, salah satu hasil dari diplomasinya yang paling penting adalah perbaikan hubungan Indonesia-Australia. Sejak ia menjadi Menteri Luar Negeri pada bulan Maret 1988, hubungan kedua negara telah menunjukkan progres menjadi lebih baik. Salah satu sebabnya adalah hubungan pribadi yang baik antara Ali Alatas dengan beberapa pemimpin Australia, terutama Menteri Luar Negeri Gareth Evans. Terobosan terpenting antara hubungan Jakarta-Canberra ini ketika kedua negara menandatangani Perjanjian Celah Timor pada bulan Desember 1989. Perjanjian ini memuat persetujuan akan pemberian izin kepada kedua negara untuk melakukan eksplorasi dan menggali Celah Timor yang kaya akan minyak, dan menangguk suatu penyelesaian atas masalah perbatasan yang saling tumpang tindih. Perjanjian ini disikapi Ali Alatas akan menegaskan pengakuan *de jure* Australia atas integrasi Timor Timur ke dalam Indonesia (Suryadinata, 1998, hlm. 120-121).

Ali Alatas mengawali karier diplomatnya sebagai Sekretaris II Kedutaan Besar RI di Bangkok dari tahun 1956-1960. Kemudian Ali Alatas kembali ke Jakarta pada tahun 1965 dan menjabat sebagai Direktur Penerangan dan Hubungan Kebudayaan. Namun jabatan tersebut hanya diduduki sebentar, karena pada tahun 1965 ia menjadi Konselor Kedutaan Besar RI di Washington sampai tahun 1970. Sebelum akhirnya menjadi Menteri Luar Negeri, Ali Alatas berturut-turut menempati posisi sebagai Wakil Tetap RI di PBB, Jenewa dari 1976-1978. Setelah itu, Ali Alatas ditugaskan untuk menjadi Sekretaris Wakil Presiden Adam Malik sampai tahun 1982. Selanjutnya, Ali Alatas kembali mendapatkan tugas untuk menjadi Wakil Tetap Indonesia di PBB New York pada tahun 1983-1987 (Nasoetion, 2009, hlm. 173-174).

Ali Alatas sebagai Menteri Luar Negeri Indonesia membantah jika politik luar negeri Indonesia dikatakan sebagai *low profile* atau sebagai politik luar negeri yang sekedar mencari untung. Politik luar negeri Indonesia menurut beliau adalah politik yang berprinsip. Prinsipnya itu bebas aktif, non-blok. Contohnya pada kasus Palestina tahun 1987 Indonesia yang semula pro Barat yang anti PLO menjadi pro PLO (Panitia Penulisan Buku Sejarah Diplomasi RI, 2005, hlm. 1031). Hal ini dibuktikan oleh Indonesia dengan pemberian izin pendirian kantor PLO di Jakarta. Konsekuensinya Indonesia dihantam sementara oleh anggota-anggota Kongres Amerika Serikat. Setelah diteliti lebih lanjut, sebenarnya mereka tidak setuju dengan politik luar negeri Indonesia yang anti Israel. Namun ada beberapa pendapat yang mengatakan bahwa sikap Indonesia yang pro PLO karena ingin menjadi ketua konferensi GNB (Suryadinata, 1998, hlm. 204).

Kebijakan politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif pada masa Ali Alatas menjabat sebagai Menteri Luar Negeri juga dapat kita lihat pada masalah *aphartheid* di Afrika Selatan, pelucutan senjata, masalah Utara-Selatan dimana Ali Alatas terpilih sebagai ketua perunding. Indonesia pernah menjadi Ketua perunding Utara-Selatan, Ketua Pelucutan Senjata dan lain-lain. Ali Alatas juga mengemukakan bukti bahwa prinsip politik bebas aktif tetap dipegang teguh Indonesia ketika Indonesia berjuang keras untuk meluruskan kembali GNB dan membawanya kembali untuk diperhitungkan di dunia (Panitia Penulisan Buku Sejarah Diplomasi RI, 2005, hlm. 1031).

Ali Alatas telah berhasil memperbaiki hubungan Indonesia-Cina. Pada tanggal 23 Februari 1989 Indonesia mengumumkan bahwa ada kemungkinan Indonesia-Cina akan membuka kembali hubungan diplomatik. Indonesia memiliki hasrat untuk memainkan peran penting dalam masalah-masalah internasional, terutama di GNB. Normalisasi hubungan ini akan memberikan Indonesia kebebasan dalam pelaksanaan politik luar negeri (Putri, Tanpa Tahun, 3-4). Hal ini membuktikan bahwa pada masa Ali Alatas menjadi Menteri Luar Negeri, Indonesia lebih membuka diri terhadap Cina yang berhaluan komunis. Meskipun sebenarnya normalisasi hubungan Indonesia-Cina ini merupakan salah satu taktik untuk menduduki jabatan ketua GNB. Normalisasi hubungan ini menggambarkan citra Indonesia yang non blok.

Ada isu yang menarik ketika Ali Alatas menjadi Menteri Luar Negeri, yaitu isu mengenai Hak Asasi Manusia (HAM). Politik luar negeri Indonesia memang independen tetapi secara ekonomi tetap bergantung pada Amerika Serikat, meskipun tidak sebesar ketergantungan terhadap Jepang. Sehingga ada kalanya Indonesia mengalah pada tekanan Amerika Serikat. Contohnya mengenai isu tahanan politik. Selama pemerintahan Clinton, isu HAM secara teratur ditekankan dan bantuan ekonomi dikaitkan dengan perkembangan HAM yang baik di suatu negara. Pada bulan November 1991, terjadi peristiwa penembakkan di Dili. Amerika Serikat tidak senang dengan peristiwa tersebut. Selain itu, Amerika Serikat mempertanyakan sikap Indonesia akan kebebasan Timor Timur dalam menentukan nasibnya sendiri. Agar tidak terjadi kritik lebih jauh, Soeharto membentuk Komisi Hak Asasi Manusia pada bulan Juni 1993 (Suryadinata, 1998, hlm. 180-182).

Sejak berakhirnya Perang Dingin, Amerika Serikat telah memberikan perhatian besar mengenai isu HAM. Di samping soal pengelolaan Indonesia atas isu Timor Timur, kondisi kerja yang buruk dari buruh Indonesia juga menjadi perhatian. Tampak jelas bahwa di bawah pemerintahan Clinton isu HAM ditanggapi secara serius dan berkaitan dengan politik luar negeri. Indonesia diberi batas waktu hingga tanggal 15 Februari 1994 untuk memperbaiki reputasi HAM jika tetap ingin menikmati tarif rendah untuk ekspor Indonesia ke Amerika Serikat di bawah *Generalized System of Preference* (GSP). Hal ini ditentang oleh Ali

Alatas yang menyatakan secara terbuka bahwa Indonesia tidak dapat menerima kaitan antara GSP dengan HAM dan hak buruh (Suryadinata, 1998, hlm. 182-183).

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis merasa tertarik untuk mengkaji lebih lanjut tentang kebijakan-kebijakan politik luar negeri bebas aktif Indonesia pada masa Orde Baru. Dinamika-dinamika yang terjadi pada pengambilan kebijakan politik luar negeri terhadap masalah-masalah serta organisasi regional dan internasional menarik untuk dikaji. Keberanian Indonesia dalam mengambil sebuah kebijakan politik untuk menyelesaikan masalah regional dan internasional, terutama dengan campur tangannya negara-negara besar dalam masalah tersebut tentunya akan berpengaruh pula pada hubungan Indonesia dengan negara tersebut. hal tersebut dapat dilihat dalam masalah Vietnam dan Timor Timur.

Indonesia sebagai negara yang mencintai perdamaian tentunya harus turut berperan aktif dalam menjaga perdamaian di dunia. Penulis merasa perlu untuk mengkaji peran-peran Inonesia untuk menjaga perdamaian, salah satunya dengan membahas mengenai peran-peran Indonesia dalam menyelesaikan masalah regional dan internasional. Selain itu, penulis juga merasa perlu untuk membandingkan kebijakan Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas terhadap organisasi regional dan internasional di dunia. Setiap Menteri Luar Negeri di era Orde Baru memiliki dinamika-dinamika tersendiri dalam menjalankan tugasnya. Keadaan politik di dunia, kepentingan dalam negeri, serta kepribadian dari Menteri Luar Negeri itu sendiri yang menjadikan suatu periode dalam kepemimpinan mereka menjadi unik. Maka, penulis juga akan menggali mengenai karakteristik dari ketiga Menteri Luar Negeri dalam menjalankan jabatannya.

Sudah banyak karya tulis ilmiah yang penulis temukan mengenai Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas atas jasanya bagi Indonesia. Namun penulis belum menemukan buku atau karya tulis ilmiah yang membandingkan ketiga tokoh tersebut, baik dalam hal kebijakan maupun dalam upaya-upaya ketiga tokoh dalam menjalankan politik luar negeri bebas aktif. Oleh karena itu, penulis memilih untuk membandingkan tokoh Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas sebagai Menteri Luar Negeri. Sehingga penulis

berharap bahwa karya tulis ilmiah ini dapat melengkapi kajian-kajian terdahulu, khususnya mengenai ketiga tokoh dan umumnya mengenai perkembangan politik luar negeri Indonesia. Dari berbagai pemaparan tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji **POLITIK LUAR NEGERI BEBAS AKTIF INDONESIA (Kajian Historis Perbandingan Kebijakan Adam Malik Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas sebagai Menteri Luar Negeri Tahun 1966-1998).**

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis merumuskan masalah utama yang akan dibahas dalam kajian penelitian, yaitu Bagaimana perbandingan kebijakan politik luar negeri bebas aktif Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas sebagai Menteri Luar Negeri pada masa Orde Baru?

Masalah penelitian di atas akan dijabarkan ke dalam beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut :

- a. Bagaimana latar belakang kehidupan Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas?
- b. Bagaimana karakteristik kebijakan politik luar negeri bebas aktif Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas?
- c. Bagaimana perbandingan kebijakan politik luar negeri Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas terhadap masalah-masalah regional dan internasional?
- d. Bagaimana perbandingan kebijakan politik luar negeri Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas terhadap organisasi Non-Blok?

1.3.Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok pemikiran di atas, menjawab dan memecahkan rumusan masalah yang ada merupakan tujuan utama yang ingin dicapai oleh penulis. Secara umum, tujuan ini bertujuan untuk memperoleh informasi mengenai perbandingan kebijakan Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas terhadap politik luar negeri bebas aktif Indonesia pada masa Orde Baru.

Sedangkan tujuan khusus dari penulisan ini adalah untuk mengidentifikasi perbandingan pemikiran Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas dalam kebijakan politik luar negeri bebas aktif Indonesia tahun 1966-1998. Selain itu, penulisan proposal ini bertujuan untuk:

- a. Memperoleh gambaran mengenai latar belakang kehidupan Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas.
- b. Menganalisis karakteristik kebijakan politik luar negeri bebas aktif Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas.
- c. Mengidentifikasi perbandingan kebijakan politik luar negeri Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas terhadap masalah-masalah regional dan internasional.
- d. Menganalisis perbandingan kebijakan politik luar negeri Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas terhadap organisasi Non-Blok.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat secara umum dari penulisan karya tulis ilmiah ini sebagai pengetahuan tentang perbandingan kebijakan politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif saat Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas menjadi Menteri Luar Negeri pada masa Orde Baru tahun 1966-1998. Sedangkan manfaat khusus dari penelitian ini diantaranya adalah :

1. Memperkaya khasanah sejarah nasional Indonesia, terutama sejarah pada masa Orde Baru.
2. Penelitian ini dapat menambah referensi mengenai peran dan pandangan Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja dan Ali Alatas dalam politik luar negeri bebas aktif Indonesia.
3. Menambah referensi mengenai kebijakan luar negeri bebas aktif Indonesia terhadap masalah-masalah, organisasi-organisasi regional dan internasional serta sikap Indonesia sendiri terhadap hal tersebut.
4. Memperkaya penulisan karya ilmiah mengenai perkembangan politik luar negeri Indonesia di lingkungan departemen Pendidikan Sejarah Universitas Pendidikan Indonesia.

5. Memberikan kontribusi terhadap pembelajaran sejarah di SMA. Khususnya pada materi yang membahas mengenai pemerintahan Orde Baru.

1.5.Struktur Organisasi

Hasil penelitian ini akan disusun berdasarkan struktur penulisan sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan memaparkan secara rinci mengenai latar belakang yang membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai topik yang akan dikaji. Selanjutnya, rumusan masalah yang diuraikan dalam beberapa pertanyaan penelitian serta pembatasan masalah. Pada bab pendahuluan ini juga akan dipaparkan mengenai tujuan penelitian yang dibuat berdasarkan rumusan masalah, serta manfaat penelitian secara umum. Selanjutnya struktur organisasi dalam penulisan skripsi.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Bab ini akan menjabarkan mengenai konsep yang digunakan sebagai kerangka berpikir yang dapat membantu penulis dalam menjelaskan hasil penelitian. Selain itu, bab ini juga memaparkan mengenai penelitian terdahulu yang berkaitan dengan topik yang akan dikaji.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini membahas mengenai langkah-langkah metode dan teknik yang digunakan dalam mencari sumber-sumber, pengolahan sumber, analisis serta cara penulisan sejarah. Metode yang digunakan adalah metode historis, yakni usaha untuk menggali fakta-fakta serta menyusun kesimpulan dari peristiwa masa lampau yang mengacu pada proses metodologi penelitian sejarah.

BAB IV KEBIJAKAN ADAM MALIK, MOCHTAR KUSUMAATMADJA dan ALI ALATAS DALAM POLITIK LUAR NEGERI BEBAS AKTIF INDONESIA TAHUN 1966-1998

Bab ini merupakan penjelasan serta analisis dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Bab ini membahas mengenai permasalahan yang terdapat dalam rumusan masalah.

BAB V KESIMPULAN & SARAN

Bab ini memaparkan mengenai kesimpulan yang dapat penulis dapatkan dari keseluruhan permasalahan yang dikaji. Sedangkan saran merupakan refleksi dari hasil penelitian ini serta saran bagi topik penulisan selanjutnya.